

Geopolitiske rammer for kongerigets sikkerhedspolitik i Arktis

Af Mikkel Vedby Rasmussen

Den del af sikkerhedspolitikken i Arktis, som vi diskuterer, er i virkeligheden kun toppen af isbjerget. Når det kommer til Grønland er udgangspunktet for kongerigets sikkerhedspolitik ikke eventuelle trusler udefra, men det handler om vores allierede giver os. Det er USA der afgør, hvad dansk sikkerhedspolitik i Nordatlanten kan være. Det har været betingelsen for den danske stats operationer i området siden Napoleonskrigene.

Ved freden i Kiel i 1814 blev Grønland, Færøerne og Island en del af det danske kongerige, fordi de ikke skulle være en del af det svenske kongerige. Storbritannien havde splittet, hvad historikeren Thorkild Kjærgaard kalder 'det multinationale nordatlantiske imperium', som blev styret fra København, med det formål at the Royal Navy kunne dominere det nordlige Atlanterhav.

Nordmænd havde spillet en central rolle i det dansk-norske imperiums aktiviteter i Grønland og senere generationer af nordmænd mente derfor, at Grønland

var blevet stjålet fra dem i Kiel, men som Kjærgaard påpeger, havde Storbritannien ingen interesse i at erstatte et nordatlantisk imperium med sæde i København med et andet med sæde i Stockholm. Den britiske flåde havde siden 1807 kontrolleret Nordatlanten, så freden i Kiel satte den militære realitet på papir: Det var the Royal Navy der kontrollerede Nordsøen og Nordatlanten.

Det var helt i overensstemmelse med britisk maritim strategi, der traditionelt har sigtet mod kontrol med strategisk vigtige kommunikationslinjer snarere end at beherske dem gennem fx en besættelse af området. Den britiske interesse var at kontrollere sejlruterne til Storbritannien, men ikke at tage ansvaret for at kontrollere territorium. Det overlod man til det slagne Danmark, som ikke længere havde en flåde, der kunne udfordre the Royal Navy.

Set fra London var det en ideel situation. Storbritannien havde kontrol med det nordlige Atlanterhav, hvilket beskyttede både Storbritannien og dets nord-

Mikkel Vedby Rasmussen er professor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.



FOTO: Declan Henegan (Forsvarsgalleriet)

Øvelsen Arctic Sarex i Østgrønland i september 2012. F358 Triton og F360 Hvidbjørnen. Kong Oscars Fjord, Østgrønland.

amerikanske besiddelser, men også var udgangspunktet for den søgen efter Nordvest-passagen, som fandt sted efter Napoleonskrigene. Storbritannien kunne til enhver tid besætte de nordatlantiske områder, hvis det måtte vise sig nødvendigt. Men denne militære fleksibilitet

kom uden de omkostninger, der ville have været forbundet med at gøre de nordatlantiske områder til britiske kolonier på linje med Canada.

Ifølge Thorkild Kjærgaard følte den danske forhandler i Kiel derfor heller ikke trang til i København at prale med, at han

havde sikret Grønland, Island og Færøerne til Danmark. Storbritannien havde overladt ham en udgift snarere end givet ham en gave. Dengang som nu ser udenrigstjenesten ikke med milde øjne på diplomater, der kommer hjem med forpligtelser, som der ikke er bevilling til.

Slaget om Atlanten

Under Første Verdenskrig udkæmpede briterne slaget om Jylland for at fastholde kontrol med Nordsøen og Nordatlanten og under Anden Verdenskrig søgte briterne igen at fastholde denne kontrol ved det fejlslagne felttog i Norge i 1940. Efter nederlaget til Tyskland i kampen om Norge besatte Storbritannien Island for dog at sikre kontrol med området op mod Norges kyst.

I slaget om Atlanten, der fulgte, blev det nordlige Atlanterhav en central kampplads; ikke mindst efter at Sovjetunionen gik ind i krigen og de vest-allierede forsynede Stalins krigsmaskine via konvojer til Murmansk. Slaget om Atlanten markerede imidlertid også overgangen fra britisk til amerikansk dominans af Atlanterhavet. Ikke mindst det nordlige Atlanterhav.

Henrik Kauffmann var som den danske ambassadør i Washington i stand til at udnytte dette skift i den geostrategiske balance til at give USA kontrol med Grønland. Havde det været den danske ambassadør i London, der havde forsøgt en lignende handel, ville han formentlig ikke havde kunnet høste de gevinster, som Kauffmann gjorde. Briterne ville have følt, at de fik noget, som de allerede havde fået med freden i Kiel, men amerikanerne så i Grønland lejligheden til at bekræfte Monroe-doktrinen, der skulle holde europæiske magter ude af Nord-

amerika, men samtidigt reelt udvide den amerikanske kontrol i området.

Thule Airbase

Arktis havde fået en ny betydning, bemærkede den britiske geostrateg Halford Mackinder i *Foreign Affairs* i 1942: "den arktiske kyst er ikke længere utilgængelig i den absolutte forstand, den var for blot få år siden".

Umiddelbart efter krigen foretog det amerikanske militær en analyse af USA's behov for baser og konkluderede i den forbindelse, at baser på Grønland var nødvendige for at sikre den vestlige halvkugle. "Et overraskelsesangreb kan meget vel komme over verdens tag", advarede general Arnold, chefen for Army Air Force i *National Geographic* i 1946, "med mindre vi er i besiddelse af nødvendige luftbaser, der omgår sådanne adgangsveje".

I 1947 konkluderede det amerikanske konsulat i Nuuk i et telegram til Udenrigsministeriet i Washington: 'vi har brug for Thule'. I 1951 blev der sat handling bag ordene, da 120 amerikanske skibe forlod Norfolk, Virginia med 12.000 mand og 300.000 tons materialer for at konstruere en luftbase i Thule.

At de amerikanske B-36 strategiske bombefly kunne operere fra Thule gjorde Grønland til en integreret del af USA's forsvar. Spørgsmålet var, om resten af Danmark skulle følge med Grønland. I 1948 konkluderede det nyoprettede nationale sikkerhedsråd, at "amerikanske styrker har fortsat baser på Grønland, hvis Danmark tiltræder en forsvarsaftale gældende for det nordatlantiske område vil vores fortsatte rettigheder følge heraf".

Grønland var således en grund til at optage Danmark i NATO, også selvom det



At indbyggerne i Thule blev flyttet 100 km væk til Qaanaaq, da amerikanerne ankom, fremstår som et symbol på en politik, som skulle sørge for, at grønlændere og danskere boede i ét Grønland, mens amerikanerne boede i et andet, geopolitisk Grønland.

ikke kun var i det høje nord, at dansk territorium bevogtede en flanke. Det var også tilfældet med de danske stræder. Geografi blev således afgørende for Danmarks allianceforsvar under den kolde krig.

Selvom amerikanerne ønskede baser på Grønland, var de ikke mere engagerede i øens civile liv, end Storbritannien havde været det. Selvom Thule Airbase var den største by i Grønland i begyndelsen af 1960'erne, så betød Grønlands størrelse, at de amerikanske styrker og de lokale boede i to forskellige verdener. Den danske regering foretrak det på den måde og paragraf VI i baseaftalen fra 1951 understregede, at de amerikanske styrker og civilbefolkningen skulle frateranisere så lidt som muligt (denne paragraf var i kraft frem til 1986).

At indbyggerne i Thule blev flyttet 100 km væk til Qaanaaq, da amerikanerne ankom, fremstår som et symbol på en politik, som skulle sørge for, at grønlændere og danskere boede i ét Grønland, mens amerikanerne boede i et andet, geopolitisk Grønland. Dette geopolitiske Grønland havde minimal betydning i den moderniseringsproces, som Grønland gennemgik fra 1950'erne.

Selvom regeringen i Nuuk i dag er del af baseaftalen og i den forbindelse har fået en række aftaler med USA fx på uddannelsesområdet, som bløder op på den meget rigide adskillelse af den civile og den militære relation, så har den amerikanske tilstedeværelse i Grønland ikke haft nævneværdige socioøkonomiske konsekvenser. I dag går langt det

meste af den grønlandske eksport til Danmark (2,4 mia.), mens Grønland i 2013 eksporterede for 13 mio. kroner til Nordamerika og ifølge Grønlands statistik ingen eksport havde til Nordamerika i 2014.

Den militærteknologiske udvikling gjorde, at USA's behov for baser blev mindre, da luftvåbnet begyndte at anvende langtrækkende bombefly og siden missiler. Imidlertid var amerikanske atomubåde fortsat på patrulje i området. I 1960'erne trak det amerikanske luftvåben jagerfly ud af Grønland og basen var fra da af helliget sin Ballistic Missile Early Warning System (BMEWS) radar.

I dag fremstår perioden fra Anden Verdenskrig til slutningen af 1960'erne som en undtagelse, hvor USA tog direkte anvendelse af Grønland til militære baser. Selvom en af disse baser består, så er Grønlands rolle i dag atter som en geopolitisk skakbrik, hvor den amerikanske interesse er at sikre sig kontrol med området og adgang om nødvendigt.

Præsident Obamas *National Strategy for the Arctic Region* fra 2013 sætter det som USA's mål at fastholde en position, hvorfra Washington kan reagere effektivt på udfordringer og muligheder i Arktis. I det 19. århundrede kunne Admiralitetet i London ikke have skrevet det bedre.

To sikkerhedspolitiske algoritmer

Udgangspunktet for kongerigets sikkerhedspolitik i Arktis har altid været et



I tilfælde af en stormagtskonfrontation i Arktis vil kongeriget blot levere kulisserne til amerikanske operationer, der vil have kontrollen med det nordlige Atlanterhav og adgangen til Nordamerika som fokus. Hvad Nuuk eller København måtte mene i den forbindelse vil have meget lidt vægt i Washington.

andet end kongerigets sikkerhedspolitik i øvrigt. Selvom Danmark siden oprettelsen af NATO er indgået i et kollektivt forsvarssystem med USA som den dominerende partner, så er USA's dominans i Grønland af en helt anden karakter. Som General Arnold formulerede det i 1946, så er Grønland nødvendigt for at sikre USA's nordøstlige flanke.

Grønland er en del af forsvaret af det kontinentale USA, og Grønland spiller således samme geostrategiske rolle for USA som Bornholm spiller for Danmark. Fra et amerikansk perspektiv er Grønland med andre ord en integreret del af forsvaret, enten som et fremrykket forsvarsområde eller som et støttepunkt for et angreb over Polarhavet.

Danmark spiller ikke samme rolle i amerikansk geostrategi. Derfor er den største udfordring for os, der ser på kongerigets sikkerhed fra København at huske på, at der er to sikkerhedspolitiske algoritmer i dansk udenrigspolitik: en for Danmark og en for Grønland og Færøerne.

I Arktis er forsvars- og sikkerhedspolitikken i endnu højere grad et politisk redskab, end det er tilfældet i resten af Kongeriget. For i det øjeblik at forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål for alvor brænder på, så er de ude af Rigsfællesskabets kontrol. I tilfælde af en stormagtskonfrontation i Arktis vil kongeriget blot levere kulisserne til amerikanske operationer, der vil have kontrollen med det nordlige Atlanterhav og adgangen til Nordamerika som fokus. Hvad Nuuk eller København måtte mene i den for-

bindelse vil have meget lidt vægt i Washington.

Derfor så daværende udenrigsminister Per Stig Møller helt rigtigt, da han inviterede de arktiske stater til Ilulissat i 2008 for at underskrive en erklæring, hvor de forpligtede sig på at samarbejde om at udnytte de nye muligheder i Arktis.

I et institutionaliseret samarbejde med vægt på praktiske løsninger af konkrete problemer havde Danmark mulighed for at skabe de bedst mulige rammer for udviklingen i Grønland. Så længe dette samarbejde blev på det praktiske plan og handlede om civile spørgsmål, kunne kongeriget tale med den vægt som erfaring med forholdene og territoriets store udstrækning gav.

Med den øgede vægt som Danmarks europæiske og transatlantiske alliancer gav, var det ikke for meget at sige, at Danmark var en arktisk stormagt. Men den stormagtsstatus fordufter langt hurtigere end et isbjerg smelter, hvis magt måles i sikkerhedspolitiske alen. Danmark har siden freden i Kiel kun haft en birolle i det geopolitiske spil i Nord. I det øjeblik det handler om magtbalancen i området, har Danmark altid skulle vige scenen for en angelsaksisk stormagt.

Hvis Nuuk, Tórshavn og København vil have indflydelse på, hvad der sker i området, er det i kongerigets klare interesse, at stormagtskonfrontationerne er på et minimum. Desværre gør kongerigets status samtidig, at Danmark har meget lille indflydelse på, hvorvidt der er stormagtskonfrontation i Arktis.

Udfordringerne for kongeriget

I den situation er det afgørende for kongeriget at sikre, at Grønland og Færøerne ikke udgør en kilde til konfrontation. Det er en forklaring på, hvorfor Danmark ikke har været lige så konfrontatorisk over for Rusland som Canada, og en forklaring på, hvorfor Danmark har søgt at holde diskussionen om grænsedragningen omkring Nordpolen på et teknisk niveau med så lidt national symbolisme som overhovedet muligt.

Kongerigets største udfordring er imidlertid at sikre, at dets nuværende territorium hverken af venner eller fjender kan siges at udgøre en kilde til konfrontation. I mellemkrigstiden forsøgte Norge at besætte dele af det østlige Grønland, og under krigen etablerede tyskerne en vejrstation på Østgrønland. Selvom noget tilsvarende ikke er aktuelt i dag, så viser disse eksempler, at kontrollen med udstrakte og stort set ubeboede områder er en særlig udfordring.

Et vigtigt element i Forsvarets opgaver i Arktis er netop at håndhæve kongerigets suverænitet. Med øget aktivitet i regionen er der simpelthen mere at overvåge og at regulere for med troværdighed at kunne hævde kongerigets suverænitet. Øget kapacitet til information om, hvad der foregår til lands, til vands og i luften i Arktis er således afgørende for suverænitethåndhævelse.

Det er også forudsætningen for effektiv regulering af kommerciel aktivitet og rettidig indsats i tilfælde af forurening eller lignende. I praksis er Forsvaret den eneste af rigsfællesskabets myndigheder, som kan varetage denne opgave. Et vigtigt element i udbygningen af Forsvarets kapaciteter i området kan derfor være evnen til at indhente information. Det

kan ske ved satellitter, indsættelse af overvågningsfly eller droner og lignende. I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem de områder, hvor man ønsker et kontinuerligt billede af, hvad der foregår, og de områder hvor man i tilfælde af en eller anden begivenhed ønsker at etablere et midlertidigt billede.

Overvågning er imidlertid blot forudsætningen for at kunne operere på troværdig vis i et område med øget aktivitet. Lige så vigtigt er det at have evnen til at sætte ind, hvis der sker noget. I den forbindelse er særligt Søværnets enheder i området vigtige, og det har længe været diskuteret, om der var behov for endnu flere skibe i området. Men militære enheder vil aldrig kunne dække det enorme område på en omkostningseffektiv måde.

Kristian Søby Kristensen, Rune Hoffmann og Jacob Petersen påpegede således i en rapport fra Center for Militære Studier i 2012 behovet for 'samfunds-håndhævelse' i Grønland. Ved at inddrage det grønlandske civilsamfund – både enkeltindivider, foreninger og virksomheder – påpegede forfatterne, at man kunne styrke det grønlandske beredskab og samtidig udnytte Forsvarets kapaciteter bedre. Sådanne vil kunne styrke det samlede beredskab i det grønlandske samfund og hvis man supplerede dem med en egentlig beredskabsuddannelse, ville det civile beredskab kunne øges.

Kontrollen med ressourcerne

Den operationelle del af sikkerheden i hverdagen – om det så omhandler forurening eller skibsforslis – kan løses ved at forøge Forsvarets indsats i Arktis og gennem en organisering, der inddrager det grønlandske civilsamfund mere aktivt. Imidlertid er sikkerhed ikke blot et

spørgsmål om konkrete indsatser, men også om kontrollen med samfundets ressourcer.

I Arktis får det en særlig betydning for kongeriget, fordi forudsætningen for den nuværende samfundsmodel i Grønland er, at USA har den geopolitiske kontrol. Men vil USA stadig have det, hvis kinesisk ejede miner er en afgørende del af den grønlandske økonomi? Da håbene til råstofudvinding i Grønland var størst, blev ejerskabet af øens naturressourcer et centralt spørgsmål.

Både regeringen i Nuuk og København holdt fast i, at i en globaliseret verden spillede det en mindre rolle, om en mine var ejet af et selskab fra en ikke-allieret nation. At kinesiske firmaer ejer miner i Australien, gjorde ikke Australien til et mindre loyalt medlem af den vestlige alliance. Imidlertid er Grønland ikke Australien. Med en lille befolkning og en skrøbelig økonomi vil større råstofprojekter udgøre en så stor del af økonomien og statens indtægter, at projektets ledelse kan have en meget stærk hånd at spille, hvis den ønsker det.

Derfor satte råstofdebatten spørgsmålstegn ved den kontrol, som dansk kapital havde haft med råstofudvindingen i Grønland. For dem der på sigt ønskede grønlandsk selvstændighed, kunne muligheden for at finde finansiering andre steder end i Danmark virke som et mål i sig selv. Hvad der giver god mening fra et selvstændighedssynspunkt, kan imidlertid vise sig at være en sikkerhedspolitisk udfordring, hvis kapitalgrundlaget for en større del af den grønlandske økonomi er en udfordring for den arbejdsdeling mellem Danmark og USA, som har hersket siden Anden Verdenskrig. Hvordan ville Washington fx forholde sig til russiske

investeringer i mineselskaber på Grønland?

Stabilitet og sikkerhed

Det centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål for kongeriget i Arktis er således, at det grønlandske og det færøske samfund er stabilt, og at borgerne føler sig sikre. Resiliens er med andre ord det centrale sikkerhedspolitiske mål for kongeriget. Resiliens kræver investeringer både i forsvarsmateriel, informationsteknologi og i det grønlandske beredskab, men resiliens kræver også en politisk investering.

Regeringerne i København, Tórshavn og Nuuk må sikre, at politikken er koordineret på en måde, der fremmer en forudsigelig og stabil politik fra kongerigets side. Det vil være en helt særlig udfordring på et tidspunkt, hvor de to forskellige algoritmer i kongerigets sikkerhedspolitik bliver udfordret af forholdet til Rusland.

I Europa er Ruslands intervention i Ukraine en kilde til usikkerhed og Danmark har en klar interesse i at medvirke til at afskrække Rusland bl.a. i Østersøområdet. Når det kommer til Arktis, konkluder Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) i sin risikovurdering fra 2015, at "på trods af de markant forværrede relationer mellem Rusland og Vesten, som Ukraine-krisen har ført til, følger Rusland overordnet fortsat sin samarbejdsorienterede politik i det arktiske område". Imidlertid vurderer FE, at Rusland kan vælge at forlade den samarbejdskurs, hvis den ikke længere tjener Ruslands interesser.

Udfordringen for København er således at prøve at holde Rusland på en samarbejdskurs i Arktis, samtidig med at relationerne i Europa er forværrede. I virkelig-

heden skal Danmark have to Ruslandspolitikker i håbet om, at Moskva også ønsker at have to Danmarkspolitikker.

Isbrydere frem for militærfly

Det er en balanceakt som parterne formentlig har en interesse i på nuværende tidspunkt, men som det ville være uforståeligt at gøre til forudsætningen for sin politik. Kongeriget må således have resiliens til at kunne operere i et Arktismiljø, hvor temperaturen på forholdet mellem de arktiske stater falder, selvom isen fortsat smelter.

I den situation skal vi være opmærksomme på den russiske modus operandi, som den har vist sig i Ukraine og i Syrien. Rusland er parat til at reagere hurtigt og bruge militær magt i situationer, hvor Rusland har mere på spil end Vesten og med god ret kan analysere sig frem til, at hverken EU eller USA er villige til at bringe de store ofre, og Ruslands modstand derfor står svagt.

Det er ikke oplagt, at kongeriget kan stå i en sådan situation over for Rusland,

selvom striden om de maritime grænser omkring Nordpolen kunne være en kandidat. Imidlertid følger der en rimelig klar opskrift på, hvordan man kan sikre sig mod præsident Putins mest eventyrlystne indfald. En høj grad af sammenhold mellem kongerigets enheder vil være nødvendig. Et klart overblik over situationen og eventuel russisk handling vil gøre dette sammenhold nemmere og en forudsætning for at træffe velovervejede beslutninger. Desuden kan information bruges til at holde vores allierede orienterede og sikre, at de også handler på en måde, der er i vores interesse.

Men først og fremmest skal kongeriget være til stede på en måde, der sætter civile snarere end militære rammer for en eventuel konfrontation. Det ville således være meget bedre at investere i en isbryder, der kunne hævde dansk suverænitet i de omstridte områder af Polarhavet ved at gennemføre forskningsmissioner, end at overflyve området med militærfly.

○ ○ ○